Mél.
g^d 8° 43
2
1126063
Bibliothèque
0000498925

EXTRAIT DE L'ANNUAIRE DE L'UNIVERSITÉ DE GRONINGUE.

CONFÉRENCE DE M. LOUIS RENAULT, MEMBRE DE L'INSTITUT DE FRANCE, PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS ET À L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES, MEMBRE DE LA COUR D'ARBITRAGE DE LA HAYE; 10 JUIN 1910.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

LES PROGRÈS RÉCENTS DU DROIT DES GENS.

Mél gr. 8° 43 (2)

GRONINGUE, J. B. WOLTERS.

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 126 063

Offert à la Bibliothèque
de l'École des sciences politiques
par un obligé

J. Renaud

0000 498 925

BIJLAGE TOT HET JAARBOEK DER
RIJKS-UNIVERSITEIT TE GRONINGEN 1910/1911.

AULA-VOORDRACHTEN

VANWEGE HET OUD-STUDENTENFONDS VAN 1906.

No. I: 10 JUNI 1910.

LOUIS RENAULT,

LES PROGRÈS RÉCENTS DU DROIT DES GENS.

1843-1918

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Mél gr. 8° 43-2

TE GRONINGEN BIJ J. B. WOLTERS' U. M., 1912.

LES PROGRÈS RÉCENTS DU DROIT DES GENS.

Monsieur le Recteur,
Mesdames,
Messieurs et honorés collègues,
Messieurs les étudiants.

Ma première parole doit être pour exprimer toute ma reconnaissance à ceux grâce auxquels je suis devand vous.

Je suis très touché de la bienveillance que m'a témoignée le Sénat de votre célèbre Université en me choisissant pour inaugurer ces Conférences qui, par la générosité d'anciens disciples reconnaissants, doivent être annuellement demandées à des professeurs étrangers. C'est pour moi un grand honneur et un grand plaisir d'avoir à parler de droit international dans un pays qui a rendu et qui rend encore de si grands services à cette branche du droit, dans le domaine de la science comme dans celui de la pratique. La France et les Pays-Bas ont procédé à des échanges; c'est à Paris que votre Grotius a publié son fameux traité *De jure belli ac pacis* et votre Université a donné l'hospitalité à un Français, l'un des meilleurs commentateurs de Grotius, Barbeyrac. On peut dire que les Pays-Bas sont devenus le centre du nouveau développement du droit international privé et du droit international public. La Haye est le siége de la Cour permanente d'arbitrage; le temps est passé où l'on disait: *nous ne voulons pas aller à La Haye.* Les pays les plus divers viennent débattre chez vous leurs litiges parfois très graves et qu' à une époque récente personne n'aurait osé supposer pouvoir être résolus par arbitrage. La Haye sera le siége de la *Cour internationale des prises* qui sera, j'en ai le ferme espoir, constituée prochainement; et cette constitution amènera peul'-être l'établissement d'une *Cour de justice arbitrale*, vraiment permanente.

Je tiens à vous exprimer aussi toute ma gratitude pour l'accueil si cordial qui m'a été fait et qui m'a fait penser tout de suite que j'étais l'un des vôtres.

Bien que *le moi soit haïssable,* je vous demande la permission de dire quelques mots de la personne même du conférencier qui est devant vous.

Je suppose que j'ai été choisi à la fois comme étant un vétéran du droit international et comme n'étant pas tout-à-fait un étranger dans votre pays. Depuis bien longtemps, en effet, je sers le droit international par l'enseignement et par la pratique. Mes principales campagnes ont été menées dans les Pays-Bas. J'ai été, dès le début, associé à l'initiative heureuse et hardie prise par le Gouvernement néerlandais dans le champ du droit international privé; j'ai pris part aux conférences tenues à la Haye en 1893, 1894, 1896, 1900 et 1904, dont le succès a été principalement dû à l'habileté et à la persévérance de M. le Ministre d'Etat Asser que l'on vient de fêter si justement. Je m'honore d'avoir été l'un de ses lieutenants et d'être son ami.

J'ai participé aux deux conférences de la paix de 1899 et de 1907 qui ont donné une si vigoureuse impulsion au droit international public. Les Pays-Bas ont donc été le théâtre de l'évolution qui s'est produite dans les deux branches du droit international et il n'est que juste de qualifier *d'oeuvre de la Haye* le travail considérable accompli dans les conférences que j'ai mentionnées; c'est un des ouvriers qui est devant vous.

Je voudrais exposer dans cette conférence

les progrès récents du droit des gens.

Ils se manifestent, soit dans l'établissement d'une *cour internationale des prises*, soit dans la *Déclaration de Londres* du 26 février 1909, deux choses intimement liées l'une à l'autre. Elles me paraissent symboliser ce que j'appellerai *l'esprit international actuel* et avoir un intérêt particulier pour les Pays-Bas, ce qui était une double raison pour déterminer mon choix. J'ai été mêlé aux délibérations qui ont produit les actes internationaux dont je parlerai; j'y ai joué un peu le rôle de l'écrivain du bord. J'en avertis mes auditeurs pour qu'ils ne s'étonnent pas d'un peu de partialité et de complaisance, ce qui, je l'espère, sera en partie

compensé par une exposition plus vivante. Je tâcherai d'éviter les détails trop techniques, de me borner aux idées générales, accessibles et (permettez-moi cette audace) pouvant être intéressantes, même pour les non-professionnels. Ne vous attendez pas à un discours académique, mais à une leçon d'un vieux professeur.

J'ai parlé de la *Cour internationale des prises.* Que comprend cette expression de *prises*? L'hypothèse la plus simple est celle d'un navire de commerce *ennemi* capturé par le croiseur d'un belligérant. Sa nationalité suffit à le rendre susceptible de confiscation d'après le droit positif actuel qui n'admet pas encore le principe de l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime, tel qu'il a été affirmé par les Etats-Unis à la deuxième Conférence de la Paix. Depuis des siècles, on reconnait que l'effet définitif de la saisie est subordonné à un jugement. Il y a là une spécialité de la guerre maritime qui la distingue de la guerre continentale où les actes de l'autorité militaire ne donnent pas lieu à un débat judiciaire et produisent leur effet par eux-mêmes. L'acte du belligérant capteur donne donc lieu à un débat contradictoire et il est naturel que ce soit l'Etat du capteur qui organise la procédure et la juridiction, puisque l'intervention de cette juridiction est une concession de sa part. Est-ce principalement par une idée juridique que s'explique cette concession? C'est douteux. Lorsque la course était en faveur, chaque belligérant tenait à exercer un contrôle sur les opérations des corsaires et cela dans son propre intérêt comme dans celui des armateurs, et voulait s'assurer qu'il n'y avait pas eu abus de l'autorisation qu'il avait accordée par la délivrance de lettres de marque. Il est probable que, si les navires de l'Etat avaient été seuls à effectuer des prises, l'idée d'une juridiction ne se serait pas introduite aussi aisément.

Les navires de commerce ennemis, pour lesquels est encore maintenu le vieux *droit de butin*, ne sont pas seuls sujets à la saisie par les croiseurs des belligérants. Les navires de commerce neutres y sont également exposés dans plusieurs cas qui rentrent dans l'idée générale d'une assistance donnée à l'un des belligérants sous diverses formes: contrebande de guerre, violation de blocus, etc. Le belligérant prétend que le principe du respect du pavillon

neutre doit céder devant la violation des règles de la neutralité; il incrimine des actes commis en pleine mer par les sujets d'une puissance amie. Une question de fait ou de droit est à trancher. Qui en sera chargé? L'intervention d'une juridiction qui, pour un navire ennemi, est une *concession*, parait bien être, pour un navire neutre, une *nécessité*. Quelle sera cette juridiction? D'après une pratique constante, c'est, comme dans le cas précédent, la juridiction du capteur. On indique divers motifs: il y a là un fait de guerre qui ne peut être contrôlé que par les autorités mêmes de l'Etat au nom duquel il a été accompli. Le neutre, d'ailleurs, est jugé moins comme neutre que comme ennemi, puisque, par son action, il a perdu le bénéfice de la neutralité et ne peut invoquer la protection de son gouvernement. Enfin on a prétendu que les tribunaux de prises ont vraiment un caractère international et des magistrats éminents ont fait à ce sujet les déclarations les plus rassurantes au point de vue théorique. Ils ont affirmé leur indépendance à l'encontre d'actes arbitraires et „leur droit de négliger des instructions contraires „au droit des gens et de consulter seulement cette loi universelle „à laquelle tous les princes et Etats civilisés reconnaissent être „assujettis et sur laquelle aucun d'eux ne peut prétendre dominer" (Sir James Mackintosh).

Ce sont là de véritables sophismes qui ne résistent pas à un examen sérieux. A l'argument tiré de ce que le neutre n'a pas droit, dans l'espèce, au bénéfice de la neutralité, il est facile de répondre qu'on suppose ainsi résolue la question même à juger. La juridiction du capteur offre d'autant moins de garanties qu'il n'y a pas toujours accord entre les peuples sur les règles applicables dans la guerre maritime, que cette juridiction appliquera naturellement les régles édictées par son souverain et que ces règles peuvent être en désaccord avec le droit international. Ce qui est dit du caractère des tribunaux de prises n'est pas acceptable. La vérité est que ce sont bien des tribunaux nationaux jugeant des questions internationales; ils doivent appliquer les lois de leur pays sans avoir pour mission de rechercher si ces lois sont ou non conformes au droit international et de ne tenir compte que de celles qui y seraient comformes. Je ne veux pas dire par là

qu'un Etat peut régler comme il l'entend ses rapports internationaux par ses lois ou ses règlements; il est responsable envers les autres Etats de toute violation des principes du droit des gens, que cette violation soit le résultat d'une législation ou d'une jurisprudence défectueuse ou encore d'actes arbitraires du gouvernement ou de ses agents.

On ne peut s'étonner que les décisions de tribunaux de prises aient frèquemment donné lieu à des plaintes fondées, qu'elles fissent l'application de règles arbitraires et injustes, ou qu'elles fussent critiquables en elles-mêmes. Pour être magistrat, on n'en est pas moins homme, on partage le sentiment, les préjugés, les passions du pays auquel on appartient et cela est particulièrement vrai quand ce pays est en guerre. Peut-on avoir toujours le sang-froid et l'impartialité nécessaires quand it s'agit d'apprécier, d'une part, les actes d'officiers qui défendent les intérêts de leur pays dans les circonstances les plus difficiles et les plus périllleuses, d'autre part, les actes de commerçants qu'on est porté à considérer comme ayant voulu profiter de la guerre pour spéculer et s'enrichir? Aussi les particuliers condamnés par les tribunaux de prises ont-ils fréquemment réclamé et, quand leur Gouvernement était fort, il se faisait l'interprète de leurs réclamations auprès du belligérant dont relevaient les tribunaux de prises. Des réclamations diplomatiques se sont produites, elles ont pu être accueillies directement, elles ont aussi donné lieu à des conflits comme le conflit célèbre qui s'est produit entre Frédéric II et l'Angleterre, elles ont parfois été réglées par arbitrage.

La pratique parait avoir eté critiquée pour la première fois par Hübner qui publia à la Haye, en 1759, son ouvrage justement célèbre: *De la saisie des bâtiments neutres ou du droit qu'ont les nations belligérantes d'arrêter les navires des peuples amis.* Il faisait partie d'une mission envoyée par le Gouvernement danois pour se plaindre, auprès des cours d'Angleterre et de France, des déprédations commises par les croiseurs belligérants sur le commerce et la navigation de ses sujets; il était membre de la Société royale de Londres et de l'Académie des inscriptions et belles-lettres de Paris, ce qui lui permettait d'espérer un accueil favorable dans les deux pays. Après avoir pris comme point de départ le principe de la

liberté des mers, il étudie la question *du juge compétent de la validité des prises faites sur des vaisseaux neutres;* il montre l'injustice de la pratique et propose comme un remède général, l'établissement d'une commission mixte composée de juges nommés par les deux parties intéressées, la puissance belligérante qui a fait la capture et la puissance neutre dont les sujets réclament leurs propriétés.

Peu après, le célèbre abbé Galiani qui a publié de spirituelles dissertations sur l'économie politique comme sur le droit international, proposa un système simpliste, plutôt que simple. La juridiction des prises serait déterminée par la nationalité ennemie ou neutre du navire saisi. Un tel système n'avait guère de chance de succès. D'abord, la juridiction du neutre n'offrirait pas plus de garanties d'impartialité que la juridiction du belligérant; l'injustice serait déplacée plutôt que supprimée. De plus, la nationalité même du navire peut être contestée et cela est fréquent dans le cas d'un transfert récent de pavillon; quel serait alors le juge? Galiani fut, d'ailleurs, réfuté, en Italie même, par Lampredi, professeur à Livourne, qui essaya de justifier la pratique (*commercio dei popoli neutrali in tempo di guerra*, 1788).

L'Institut de droit international a longuement étudié la question. Dans l'une de ses premières sessions, tenue à La Haye en 1879, il chargeait une commission d'étudier un projet d'organisation d'un tribunal international des prises. C'est seulement en 1887 qu'un *Règlement international des prises maritimes* était adopté. En ce qui touche la juridiction, le principe était que l'organisation des tribunaux de prises de première instance demeure réglée par la législation de chaque Etat; puis, venait la disposition essentielle: „au début de chaque guerre, chacune des parties belligérantes „constitue un tribunal international d'appel en matière de prises „maritimes. Chacun de ces tribunaux est constitué comme suit: „l'Etat belligérant nommera lui-même le Président et un des membres. Il désignera en outre trois Etats neutres, qui choisiront „chacun un des trois autres membres." Le projet fut communiqué, à titre d'information, aux divers Gouvernements qui ne témoignèrent nullement qu'il leur paraissait digne d'attention. Même auprès des jurisconsultes, il rencontra un scepticisme presque

général. On faisait remarquer que les Grandes Puissances maritimes ne seraient guère disposées à se rallier à un pareil projet, parce que, pour le cas où elles seraient belligérantes, elles entendaient n'être pas gênées dans leur action et que, pour le cas où elles seraient neutres, elles seraient en état de faire valoir les réclamations de leurs sujets. L'un des écrivains les plus compétents en la matière concluait: „quelque idéal qu'il puisse sembler de prime abord, le tribunal international des prises nous paraît une conception irréalisable. La Grande Bretagne, en tout cas, n'est pas près de souscrire à sa constitution. Les auteurs anglais ne le discutent point; ils ne le mentionnent même point" [1]). Le rôle de prophète comporte toujours des risques; dans le cas particulier, il semblait être de tout repos et je me hâte d'ajouter que j'étais dans le même état d'esprit que mon collègue et ami Ch. Dupuis.

Le programme de la seconde Conférence de la Paix ne contenait rien à ce sujet. Aussi l'étonnement fut général quand, au cours de la seconde séance plénière, les délégués de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne annoncèrent l'intention de présenter des propositions concernant l'établissement d'une juridiction internationale des prises; un délégué des Etats-Unis déclara appuyer cordialement cette initiative. La question fut renvoyée à l'examen de la première commission chargée du *règlement pacifique des conflits internationaux;* il s'agissait, en effet, d'une oeuvre de paix, bien que l'institution projetée se rattachât à la guerre maritime.

La tâche de la commission n'était pas aisée. Si les deux projets tendaient au même but, ils différaient sur des points importants: La cour serait-elle permanente ou temporaire? Le litige à régler s'élèverait-il entre Etats ou entre un Etat belligérant et les particuliers lésés? N'accorderait-on de recours qu'aux neutres ou même aux ennemis? Je laisse de côté les divergences secondaires. Arriverait-on à s'entendre? Cela parut longtemps bien douteux. Il n'est que juste de signaler les efforts consciencieux d'un délégué britannique, M. Crowe du Foreign Office, et d'un délégué allemand,

---

[1]) *Le droit de la guerre maritime d'après les Doctrines anglaises contemporaines*, par Ch. Dupuis, no. 289, Paris 1899. Un auteur allemand estimé, Perels, disait également en 1903 qu'on ne pouvait prévoir la réalisation de projets analogues à ceux de l'Institut de Droit international.

le dr. Kriege, jurisconsulte du ministère des affaires étrangères de l'Empire allemand, qui arrivèrent à un accord sur les points essentiels. Un jurisconsulte américain et un jurisconsulte français se joignirent alors à eux et ainsi fut élaborée la *Proposition des délégations d'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, de France et de Grande-Bretagne pour une convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises.* C'est cette proposition qui, après diverses modifications de peu d'importance, est devenue la *Convention* que la Conférence plénière adopta à une grande majorité et qui fut signée par un certain nombre de Puissances, dès le 18 Octobre 1907.

Les gouvernements ont donc, en cette matière, réalisé ce que la doctrine n'avait osé espérer et il convient de rendre hommage à l'initiative prise par l'Allemagne et la Grande-Bretagne qui ont résolument renoncé aux anciens errements. Quand on songe aux obstacles résultant de l'oeuvre en elle-même et des divergences du début, on ne peut pas ne pas constater l'influence bienfaisante du milieu. Combien d'années de négociations diplomatiques aurait-il fallu pour amener un accord sur un sujet si difficile, alors qu'on avait des points de départ si opposés! La conférence a changé les années en semaines, grâce au rapprochement qu'elle a produit entre les hommes et les idées et du sentiment de justice qu'elle tendit à faire prédominer sur les intérêts particuliers.

Je me propose maintenant de dégager les notions essentielles de l'institution dont l'origine vient d'être indiquée.

Le principe admis depuis des siècles est que *toute prise doit être jugée.* Les tribunaux nationaux subsistent (art. 2, al. 1) et tout ce qui les concerne est du domaine de la législation intérieure. Leur organisation est généralement défectueuse, mais il est probable qu'elle s'améliorera, chaque pays ayant désormais un intérêt direct à ce que sa juridictiondes prises fonctionne le mieux possible. Ainsi la juridiction internationale n'est qu'une *juridiction de recours.* On a bien eu l'idée d'avoir uniquement une juridiction internationale et de supprimer les tribunaux nationaux; mais l'opinion qui a prévalu sans difficulté est que, de cette façon, les choses seraient compliquées sans avantage appréciable. La juridiction internationale pourrait être surchargée d'affaires, plus simplement et plus

rapidement réglées par les juridictions nationales. Il ne faut pas trop troubler des habitudes séculaires.

Quels sont les cas de recours?

Ici est une distinction fondamentale: le recours est de droit commun pour le propriétés neutres, il est exceptionnel pour les propriétés ennemies (art. 3 et 4). On arrivera dans l'avenir, j'en suis convaincu, à être plus généreux et à vouloir assurer une juridiction impartiale à tous, neutres ou ennemis.

Qui a le droit de recourir?

Un des points de divergence qui existaient entre les propositions originaires était précisément celui de savoir si le droit de saisir la cour internationale serait réservé aux Gouvernements ou pourrait être exercé même par des particuliers. Le recours a été ouvert à ceux-ci pour des motifs divers, spécialement pour mieux sauvegarder les intérêts des particuliers qui pourraient être compromis par la négligence ou la trop grande réserve d'un gouvernement neutre et aussi pour débarrasser le plus possible les Chancelleries neutres d'affaires ennuyeuses.

Quel droit appliquera la Cour internationale?

C'était certainement la question la plus grave de toute la matière. Elle avait été cependant résolue à la Haye avec une facilité relative et on ne peut dire que la difficulté avait passé inapperçue; elle avait été nettement signalée, mais on ne s'y était pas arrêté.

Pour bien comprendre le problème, il faut se reporter à la Conférence de la Haye en 1907; on était alors en présence d'un droit de la guerre maritime peu codifié et les délibérations ne devaient aboutir qu'au règlement d'un certain nombre de points, en laissant de côté ce qui concernait les rapports des particuliers neutres avec les belligérants (blocus, contrebande de guerre etc.) et ce qui précisément intéresse d'une manière toute spéciale les tribunaux de prises. Dans cet état de choses, que devra faire la Cour internationale? Elle appliquera le droit conventionnel et le droit coutumier reconnu. C'est très simple et c'est conforme au droit commun. Les tribunaux nationaux et la juridiction internationale sont en présence du même droit applicable, comme, dans l'intérieur d'un même pays, les juridictions d'appel et les juridictions de première instance.

Qu'arrivera-t-il si le droit positif, écrit ou coutumier, est muet? En pareil cas, il y a dans la pratique une incertitude dont profite chaque belligérant. Suivant les pays, suivant les époques, il y a des règlements très différents en ce qui concerne, par exemple, la contrebande et le blocus. Les tribunaux nationaux de prises appliquent naturellement et nécessairement la législation de leur pays, ainsi que je l'ai fait remarquer précédemment. Que fera, en pareil cas, la juridiction internationale? Comment appréciera-t-elle les cas qui lui seront soumis et qui ont été jugés par application des réglements propres au belligérant capteur? La solution dictée par les principes stricts du raisonnement juridique ne paraît pas douteuse. Là où le droit positif ne s'est pas prononcé, chaque belligérant a la faculté de faire ses règlements, et on ne peut dire que ceux-ci sont contraires à un droit qui n'existe pas. Dès lors, comment le jugement d'un tribunal national de prises pourrait-il être réformé, alors qu'il n'a fait qu'appliquer régulièrement la loi de son pays, loi qui n'est contraire à aucun principe de droit international? La conclusion aurait donc été qu'à défaut d'une règle internationale fermement établie, la juridiction internationale aurait appliqué le droit du capteur. On aurait eu ainsi un droit très variable, souvent très arbitraire et même choquant, certains belligérants abusant de la latitude laissée par le droit positif. J'ajoute qu'il aurait pu se produire le résultat singulier de deux affaires identiques jugées en sens différent à raison de la divergence des règlements des capteurs. Cela n'aurait certes pas contribué au bon renom de la justice internationale.

Une solution, hardie sans doute, mais de nature à améliorer sérieusement la pratique du droit international, a prévalu. La délégation britannique a proposé la règle suivante qui a été admise sans trop de résistance: „Si des règles généralement „reconnues n'existent pas, *la cour statue d'après les principes* „*généraux de la justice et de l'équité*". La nouvelle cour est ainsi appelée à *faire le droit* et à tenir compte de principes autres que ceux auxquels était soumise la juridiction nationale des prises, dont la décision est attaquée. On a eu la confiance que les magistrats choisis par les Puissances seront à la hauteur

de la mission qui leur est ainsi donnée, qu'ils en useront avec modération et fermeté. Ils orienteront dans le sens de la justice la pratique sans la bouleverser. La crainte de leurs justes arrêts pourra être le commencement de la sagesse pour les belligérants et les juges nationaux, provoquer de leur part un sérieux examen de conscience qui préviendra des règlements et des jugements trop arbitraires.

Par une autre disposition, la conférence témoignait à la fois son sentiment de justice et sa confiance dans la cour instituée par elle. „La cour peut ne pas tenir compte des déchéances de „procédure édictées par la législation du belligérant capteur, dans „les cas où elle estime que les conséquences en sont contraires „à la justice et à l'équité." Cela fait allusion aux dispositions législatives établissant trop facilement des présomptions d'abandon de la réclamation.

Je n'ai pas besoin d'insister pour faire ressortir la portée de pareilles règles tracées pour la nouvelle juridiction. Mais, comme on le dit, ou plutôt comme on le chante dans un opéra célèbre, *le rêve était trop beau.* Il fallut bientôt prendre contact avec la sévère réalité. Des inquiétudes se manifestèrent en Angleterre à raison des divergences entre les pratiques insulaires et les pratiques continentales; il sembla que les premières couraient grand risque d'être condamnées par une juridiction où les représentants des théories continentales seraient en majorité. Une circulaire du Foreign Office de mars 1908 disait: „On a eu l'im„pression que l'institution de la Cour internationale des prises ne „rencontrerait pas l'approbation générale tant que règneraient „l'imprécision et l'incertitude relativement aux principes que la „Cour, en connaisant des appels portés devant elle, appliquerait „aux questions de haute importance touchant à la police et à la „pratique navales." En conséquence, l'Angleterre convoquait une conférence en vue d'arriver à un arrangement sur la question de savoir quels sont les principes du droit international généralement reconnus sur les matières où la pratique des nations a divergé, et de formuler ainsi les règles que, dans l'absence de dispositions spéciales conventionnelles applicables à un cas donné,

la Cour aurait à suivre pour rendre ses arrêts sur les appels portés devant elle. Un programme était tracé, il comprenait les questions les plus difficiles dont le règlement était nécessaire pour que la Cour des Prises, ayant des directions suffisantes, fût acceptée sans inquiétude.

La conférence se réunit à Londres le 4 décembre 1908; elle comprenait les représentants de dix Puissances, savoir des huit Puissances auxquelles une situation particulière a été faite dans la Cour des Prises, Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Russie, plus de l'Espagne et des Pays-Bas; les délégués néerlandais étaient l'amiral Roëll et M. Ruyssenaers. La conférence aboutirait-elle? Bien des craintes étaient manifestées au début et même au cours des délibérations. Il y a eu à franchir maints défilés dangereux et, à différentes reprises, il a semblé que tout allait s'arrêter. Malgré tout, il y avait une bonne volonté générale, un vif désir d'aboutir au règlement de difficultés séculaires. On a constaté que les idées essentielles étaient souvent les mêmes partout, que seulement les modes d'application variaient suivant les traditions ou les préjugés, les intérêts permanents ou accidentels. Il était donc possible de dégager un fonds commun que l'on s'efforcerait de mettre en valeur d'une façon uniforme, ce à quoi se sont appliquées les diverses Délégations. Les marins, les diplomates et les jurisconsultes ont cordialement collaboré à une œuvre qui a trouvé sa formule dans la *Déclaration de Londres* du 26 Février 1909, suite et complément de la célèbre *Déclaration de Paris* de 1856.

La Déclaration de Londres règle des matières fort importantes qui, dans le passé, ont souvent donné lieu à des difficultés et même à de graves conflits; il suffit de citer le blocus et la contrebande de guerre. Sur ce dernier point qui intéresse à un si haut degré le commerce neutre, on est arrivé à une précision particulièrement précieuse. On a dressé une *liste libre* comprenant *les articles qui ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre.* Sans doute, l'élément comique ne fait pas défaut à cette liste où figurent les pierres précieuses, les pierres fines, les perles, les articles de mode et les objets de fantaisie, comme

si un belligérant pouvait avoir l'idée de faire rentrer de pareils objets dans la contrebande. On a eu la préoccupation d'écarter tout doute, même non raisonnable. On s'est entendu au sujet de questions qui avaient paru insolubles, comme celle de la destruction des prises neutres et celle du convoi.

L'idée de justice qui a présidé aux résolutions de la conférence de Londres est affirmée dans l'article 64 d'après lequel, „si la saisie du navire ou des marchandises n'est pas validée par la „juridiction des prises ou si, sans qu'il y ait eu mise en jugement, „la saisie n'est pas maintenue, les intéressés ont droit à des „dommages-intérêts, à moins qu'il y ait eu des motifs suffisants „de saisir le navire ou les marchandises." Dans le passé, très souvent l'armateur, victime de la saisie la plus injuste, devait s'estimer trop heureux, s'il obtenait seulement la restitution de son navire.

La *Disposition préliminaire* de la Déclaration porte: „Les „Puissances signataires sont d'accord pour constater que les règles „contenues dans les chapitres suivants répondent, en substance, „aux principes généralement reconnus du droit international." Il ne faut pas méconnaître qu'il y ait là un optimisme un peu voulu. Dans certains cas, on a fait plus que préciser et constater le droit généralement reconnu.

Les règles ainsi proclamées doivent naturellement s'appliquer en tant que règles conventionnelles, dans les rapports entre les Etats signataires ou adhérents. Elles n'ont pas ce caractère obligatoire à l'égard des autres Etats, mais il est à supposer qu'elles auront du moins une grande autorité morale pour la Cour internationale qui inclinera à penser que les principales puissances maritimes avaient qualité pour formuler le droit international en pareille matière.

Toutes les questions posées en mars 1908 par le gouvernement britannique n'ont pas été résolues par la Conférence de Londres. L'entente n'a pu se former sur quelques-unes d'entre elles, sur la transformation en pleine mer d'un navire de commerce en bâtiment de guerre, sur la détermination du caractère neutre ou ennemi de la marchandise d'après la nationalité ou le domicile du propriétaire, enfin sur le traitement des navires neutres en-

gagés dans un commerce qui leur est interdit en temps de paix. Ces questions sont restées entières et on s'en est remis à la Cour internationale du soin de les trancher; on lui témoignait ainsi une confiance particulière.

Le gouvernement britanique a estimé que le programme qu'il s'était tracé avait été suffisamment rempli pour qu'il pût adhérer à la Convention établissant la Cour internationale des prises. Il signait cette convention le 1er mai 1909, le Japon, de son côté, la signait en juin. Des Grandes Puissances la Russie est la seule qui n'ait pas encore adhéré.

Les dix Puissances représentées à Londres ont signé la Déclaration du 26 février.

Les Puissances non représentées au Congrès de Paris avaient été admises à accéder à la Déclaration de 1856. Il est naturellement à désirer que les règles admises soient généralement acceptées et il est à supposer qu'elles le seront, malgré la mauvaise humeur témoignée par certaines Puissances qui auraient voulu être invitées. Après les larges invitations de 1907, les invitations restreintes de 1908 ont excité une susceptibilite naturelle, mais celle-ci ne doit pas être exagérée. Les auteurs de la Déclaration de Londres n'ont pas la prétention d'avoir produit une oeuvre parfaite, mais ils ont la conviction qu'envisagée dans l'ensemble, elle vaut incontestablement mieux que ce qui existe, qu'elle a le grand avantage de substituer l'uniformité et la fixité à la diversité et à l'obscurité dont les relations internationales ont trop longtemps souffert. Elle pourra ensuite être amendée, rectifiée sur tel on tel point; en attendant, ce serait une singulière, politique que celle qui consisterait à refuser une oeuvre, bonne en elle-même parce qu'on n'a pas participé à son élaboration. „Les Puissances „représentées à la Conférence navale de Londres, attachant un „prix particulier à la reconnaissance générale des règles adoptées „par elles, expriment l'espoir que les Puissances qui n'y étaient „pas représentées, adhèreront à la présente Déclaration. Elles „prient le Gouvernement britannique de vouloir bien les inviter „à le faire."

Par la combinaison des travaux de la deuxième Conférence de la Paix et de ceux de la Conférence navale de Londres, la guerre

maritime se trouve dotée d'un droit et d'une juridiction. Il ne reste qu'à formuler le voeu qu'ils soient inutiles; mais si, par malheur, une guerre éclatait, les maux qu'elle produirait pour le commerce seraient, dans une grande mesure, diminués par la réglementation que je viens d'indiquer dans ses traits généraux. Quelles décisions peut rendre la Cour internationale des prises?

Elle peut prononcer la validité de la capture du navire ou de la cargaison, dont il est alors disposé conformément aux lois du belligérant capteur.

Elle peut prononcer la nullité de la capture; elle ordonne alors la restitution du navire ou de la cargaison et fixe, s'il y a lieu, le montant des dommages-intérêts, conformément à l'idée générale indiquée plus haut et que devait préciser la Déclaration de Londres.

Il ne faut pas se dissimuler la gravité d'une disposition qui permet à une juridiction internationale *d'annuler* la décision d'un tribunal national et ainsi de *commander* sur un territoire étranger. C'est une solution qui, je crois, est sans précédent. Sans doute, des décisions judicaires ont pu provoquer des réclamations diplomatiques et donner lieu à des arbitrages. Mais, en pareil cas, même si le tribunal arbitral estimait injuste telle décision d'un tribunal national, cette décision restait intacte; elle n'était pas directement atteinte par la sentence internationale. Seulement des dommages-intérêts pouvaient être accordés à la personne, Etat ou particulier, qui avait souffert de la décision judiciaire reconnue injuste.

Chose singulière! la gravité de la disposition que je vous signale en ce moment ne semble avoir appelé particulièrement l'attention de personne à la Conférence de La Haye. Les Etats-Unis notamment ont signé la convention sans faire aucune réserve. C'est plus d'un an après, alors que la Conférence navale de Londres allait terminer ses travaux, que les délégués des Etats-Unis ont fait connaître les scrupules d'ordre constitutionnel qui s'opposeraient, dans leur pays, à la mise à exécution de la Convention dans les termes mêmes où elle avait été adoptée. Une décision nationale ne peut être infirmée par une juridiction étrangère; les arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis ont une autorité inattaquable et la Constitution ne permettrait pas que leur effet pût

être tenu en échec par une sentence émanée d'une cour de justice étrangère. Est-ce à dire que les Etats-Unis renoncent à s'associer à l'idée de justice qui a inspiré l'établissement d'une juridiction internationale des prises ? Pas le moins du monde. Ils demandent seulement à avoir la faculté d'y satisfaire sous une autre forme. Sans doute, il aurait mieux valu que les scrupules constitutionnels se manifestassent plus tôt; on en aurait tenu compte, avec une facilité relative, dans l'élaboration même de la Convention. La Grande Bretagne aurait pu également s'apercevoir que la règle libérale qu'elle proposait au sujet de l'application du droit par la Cour exciterait des inquiétudes et rendrait difficile l'acceptation de l'établissement de la Cour internationale; on ne lui a pas opposé de fin de non recevoir quand elle a demandé qu'on adoptât préalablement des dispositions qui serviraient de règles à la Cour. Il n'y a pas davantage de raison pour opposer une fin de non recevoir à la demande des Etats-Unis. C'est ce qu'a pensé la Conférence de Londres en exprimant un voeu pour la conclusion d'un arrangement destiné à donner satisfaction aux Gouvernements qui auraient des difficultés d'ordre constitutionnel pour la ratification de la Convention sous sa forme actuelle. Je suis persuadé qu'un tel arrangement est possible. Des négociations sont en cours et je dois être très réservé. D'après ce qui a été publié, on peut se rendre compte de l'idée essentielle de l'accord à intervenir.

La partie qui se prétendra lésée par une capture non justifiée pourra se faire indemniser sans que la décision qui lui fait grief soit atteinte. Il y aura, comme disent les Américains, une procédure *de novo* laissant intactes les décisions dans le pays contre lequel la poursuite est exercée. Si La Cour internationale estime que la capture était injuste, elle allouera des dommages-intérêts, comme elle le fait déjà lorsque la restitution du navire ou de la cargaison indûment saisis est impossible. L'essentiel est que celui qui a éprouvé injustement un dommage soit indemnisé; la forme même de la réparation est relativement secondaire. Le résultat sera analogue à celui qui se produit dans le cas d'arbitrage, ainsi que je l'ai expliqué précédemment. Il y aura des retouches à faire à la Convention pour l'adapter à cette nouvelle

procédure; mais ce n'est pas pas une tâche impossible et il est à supposer qu'elle sera accomplie par les techniciens de manière que les intéressés aient réellement des garanties équivalentes à celles que le système de 1907 a pour but de leur assurer.

Il y a, je crois, Messieurs, une grande leçon à retenir de ce que je viens de vous exposer et dont je vous prie de me pardonner le caractère un peu technique. Les Etats civilisés forment, dit-on, une société et ce sont les rapports des membres de cette société qu'on tâche de régler de manière à concilier la liberté de chacun avec les droits des autres. Le lien qui unit les associés ne doit pas être trop rigide, il doit avoir une certaine souplesse permettant aux divers Etats de conserver leur allure propre. Si le résultat essentiel doit être obtenu, il faut laisser une certaine liberté pour les moyens. S'il est exagéré de dire que tous les chemins mènent à Rome, du moins y en a-t-il plus d'un. Ce qui importe avant tout, dans les relations privées comme dans les relations politiques, à l'intérieur comme à l'extérieur des Etats, c'est la bonne volonté. Avec elle, tont devient possible, sinon facile; sans elle, tout est difficile; même quand on est en présence d'engagements exprès, on trouve des arguments ou des arguties pour se délier. Croyez en une vieille expérience; rien n'est plus vrai, rien n'est plus beau que la parole divine *Pax hominibus bonae voluntatis.*

Je reviens à la Cour internationale des Prises. C'est son organisation qui a le plus frappé les esprits.

La Cour doit se composer de juges et de juges suppléants, *qui tous devront être des jurisconsultes d'une compétence reconnue dans les questions de droit international maritime et jouissant de la plus haute considération morale.* Il n'y a là évidemment qu'une recommandation et les choix faits par les Puissances ne sont justiciables que de l'opinion publique; il est à supposer et à espérer que les Gouvernements se rendront compte de l'importance de la mission à remplir et auront à cœur de désigner des hommes vraiment compétents. Les juges seront nommés pour six ans; ils devront, avant de prendre possession de leur siège, prêter serment ou faire une affirmation solennelle d'exercer leurs

fonction avec impartialité et en toute conscience. Tout cela est extrêmement simple. J'arrive au point déiicat.

La Cour doint fonctionner au nombre de quinze juges. Si vous rapprochez ce chiffre du nombre des Puissances représentées en 1907 à La Haye, *quarante-quatre*, vous apercevrez aussitôt le problême à résoudre. Comment quarante-quatre Puissances vont-elles nommer quinze juges, de manière à concilier les divers intérêts engagés dans la question ? L'imagination et l'ingéniosité se sont ici donné libre carrière; chaque matin voyait éclore un système nouveau qui parfois s'évanouissait dans l'après-midi. Je me borne à exposer le système adopté qui est, je me hâte de le dire, forcément arbitraire. Les juges nommés par l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Russie sont toujours appelés à siéger. Les juges et les juges suppléants nommés par les autres Puissances contractantes siègent à tour de rôle d'après un tableau annexé à la Convention (art. 15). On assure ainsi aux grandes Puissances un privilège qui s'explique d'ailleurs par diverses considérations. Les Puissances qui vont avoir une situation privilégiée quant à la désignation des juges sont précisément celles qui font le plus réel sacrifice en concourant à l'institution d'une juridiction internationale. Ce sont elles qui joueront le plus ordinairement le rôle de belligérants; ce sont donc elles qui consentent à ce que la décision de leurs tribunaux de prises puisse être revisée par la juridiction internationale, à ce que celle-ci soit, de cette façon, appelée à apprécier les actes de leurs officiers de marine. Les intérêts commerciaux d'un petit Etat neutre seront plus efficacement garantis par le fonctionnement de la nouvelle juridiction que si cet Etat devait uniquement compter sur l'impartialité du tribunal des prises du capteur ou sur l'issue d'une réclamation diplomatique. Les divers systèmes juridiques seront représentés dans la Cour où l'on ne pourra dire que telle ou telle influence politique sera prépondérante. Outre qu'il est à supposer que les juges choisis se dégageront d'un étroit esprit national pour avoir uniquement la préoccupation de faire bonne justice à tous, ils se neutraliseraient, s'il en était autrement.

Si on fait remarquer que la guerre n'est pas faite seulement

entre les Grandes Puissances, qu'elle peut être faite par une Puissance moins bien avantagée que celles-ci au point de vue de la désignation des membres de la Cour, je réponds que le cas a été prévu et que la Convention sauvegarde le droit essentiel de tout Etat en cette matière, celui de ne pas voir les décisions de ses tribunaux de prises infirmées par une juridiction dans laquelle il ne serait pas représenté. D'après l'article 16, une Puissance belligérante peut toujours demander que le juge nommé par elle prenne part au jugement de toutes les affaires provenant de la guerre. C'est là une garantie dont l'importance ne saurait être méconnue; elle est à la fois équitable et suffisante.

Evidemment le grand principe de l'égalité juridique des Etats, également souverains et indépendanls, n'est pas complètement respecté. Il faut se demander où nous conduirait ce principe pris à la lettre et s'il ne produirait pas des conséquences non seulement injustes, mais absurdes. Pour prendre des exemples de nature à ne blesser aucune susceptibilité, est-il raisonnable que, dans des questions maritimes, la voix du Luxembourg ait la même importance que la voix de la Grande-Bretagne? D'ailleurs, entre les huit grandes Puissances placées sur le même pied, n'y a-t-il pas de très grandes différences quant à la marine militaire et quant à la marine marchande?

En réalité, la véritable question est celle de savoir si la solution même défectueuse ne vaut pas mieux que la situation actuelle où tout est abondonné aux belligérants, et la réponse à cette question n'est pas douteuse. C'est ce qu'a tout de suite compris le Gouvernement norvégien qui, bien qu' ayant lieu de n'être pas très satisfait de la part faite à son pays pour la désignation des juges, a fait déclarer par son délégué qu'il acceptait l'institution projetée à raison du progrès sérieux qui devait en résulter. Il y a lieu d'espérer qu'après réflexion, la plupart des Puissances penseront de même. Certaines ont signé en faisant des réserves au sujet de l'article 15; il serait peu charitable d'en citer quelques-unes et de se demander quel titre particulier elles avaient pour obtenir une participation plus effective à la composition de la Cour. Mais il est permis de remarquer que les réserves au sujet de l'article 15 n'ont pas grande

portée. Signifient-elles qu'elles acceptent la convention sauf en ce qui concerne la composition de la Cour ? Elles renonceraient donc à la participation à laquelle elles oni droit et qu'elles jugent insuffisante. Ce n'est pas probablement ce qu'elles ont voulu.

La Cour internationale des prises a naturellement son siège à La Haye où elle trouvera des organes déjà existants, le Conseil administratif et le Bureau international, qui lui rendront les services qu'ils rendent à la Cour d'arbitrage.

Il a fallu régler la *procédure* à suivre devant la Cour. Cela n'a pas été une chose facile, croyez m'en sur parole, et cela pour deux motifs. Le règlement devait se suffire à lui-même et ne pouvait être complété par une législation générale comme c'est le cas pour une juridiction qui fonctionne dans un pays déterminé. De plus, parmi les négociateurs, il y avait des représentants de systèmes de procédure extrèmement différents, également pénétrés de la supériorité de leur propre système et, par suite, désireux de le faire accepter pour la procédure internationale. La bonne volonté dont je parlais tout-à-l'heure n'a pas été inutile pour aboutir. Je vous épargne tous les détails techniques.

En quel sens peut-on dire que la seconde Conférence de la Paix a, au moyen de la Convention que je viens d'analyser, créé le premier organisme *vraiment permanent* de la vie juridique internationale? Evidemment l'expression ne peut être prise à la lettre. Les magistrats qui auront l'honneur d'être désignés ne seront pas, même pendant une guerre, astreints à un séjour permanent á La Haye, ce qui ne serait certes pas désagréable, mais ce qui les détournerait de leurs fonctions habituelles. Seulement, quand il y aura des recours formés contre les décisions de tribunaux nationaux de prises, la nouvelle institution fonctionnera d'elle-même. Les juges se réuniront et n'auront qu'à se conformer aux règles tracées par la Convention. Rien n'est laissé au bon vouloir des Etats intéressés. C'est ce qui constitue une différence essentielle avec la Cour dite permanente de la Convention de 1899, maintenue en 1907. Cette Cour, en effet, ne peut se constituer à l'état de tribunal arbitral que par la volonté des parties

en litige, qui doivent s'entendre pour le choix de leurs juges comme pour la rédaction d'un compromis, ce qui est une double cause de retards sinon de difficultés. Toute facilité est donnée pour que la procédure s'engage rapidement. La cour a pu charger une délégation de prendre des mesures préliminaires, de manière à ne se réunir que quand l'instruction écrite est terminée. La procédure est réglée de manière à laisser aux parties toutes facilités pour faire valoir leurs droits et à la cour tous les moyens de s'éclairer. Je pense, pour conclure, qu'un bon instrument de justice a été fabriqué en 1907 et qu'il pourra s'en ajouter d'autres de manière qu'il y ait dans votre pays une véritable organisation judiciaire destinée á rendre effective l'organisation iuridique.

Il est temps de terminer cet exposé trop technique que vous avez eu la bonté d'écouter avec une bienveillance, dont je vous remercie. J'ai voulu faire comprendre l'importance et la difficulté de la tâche entreprise dans votre pays. Le *Palais de la Paix* dont les travaux se poursuivent va être le symbole de l'oeuvre internationale qui, souhaitons-le, ne fera que s'affermir et se développer. Les Pays-Bas ont livré le sol; un bienfaiteur international a fourné le capital nécessaire à la construction; tous les pays doivent contrihuer à l'embellissement de l'édifice par des productions de leur art ou de leur sol. Il y a une collaboration matérielle générale comme il faut une collaboration morale persistante pour que l'oeuvre produise tous ses fruits. Tous, tant que nous sommes, quelle que soit notre condition, nous pouvons y participer en développant autour de nous les sentiments de justice et d'équité. C'est aux jeunes gens que je m'adresse spécialement, pour qu'ils continuent le travail que nous, leurs devanciers, nous sommes efforcés de mener à bien.

A vous tous, je dis encore merci pour votre accueil et votre bienveillante attention.